

La propiedad privada en la Constitución mexicana I. El respeto a la propiedad privada

Private Property in the Mexican Constitution. Respect for Property

Jorge Adame Goddard

 <https://orcid.org/0000-0002-6515-0945>

Universidad Nacional Autónoma de México. México
Correo electrónico: adame@unam.mx

Recepción: 23 de abril de 2025

Aceptación: 10 de junio de 2025

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24487902e.2024.26.20129>

Resumen: En este trabajo se analizan las disposiciones de la Constitución Mexicana, especialmente el artículo 27, referentes al derecho de propiedad privada que se reconoce a toda persona. Considera el deber de todos los ciudadanos y del Estado de respetarla, los casos en que procede la expropiación, el modo de hacerla, la indemnización que debe pagarse y los recursos que tienen los propietarios contra una expropiación abusiva. Y aclara el contenido de la facultad constitucional de imponer modalidades a ésta. Se concluye afirmando que el Estado mexicano respeta la propiedad privada.

Palabras clave: propiedad; propiedad privada; derechos humanos; soberanía; indemnización.

Abstract: In this work analyzes the provisions of the Mexican Constitution, especially Article 27, referring to the right to private property, which is recognized for every person. It considers the duty of all citizens and the State to respect private property, the cases in which expropriation is appropriate, the way it is carried out, the compensation to be paid, and the remedies that owners have against abusive expropriation. And it clarifies the content of the constitutional power to impose modalities on private property. It concludes by affirming that the Mexican State respects private property.

Keywords: property; private property; human rights; sovereignty; compensation.

Sumario: I. *Introducción*. II. *La propiedad privada en el artículo 27 constitucional*. III. *Reconocimiento de la propiedad privada y de algunos modos con los que puede adquirirse*. IV. *El deber de respetar la propiedad privada y la posibilidad de expropiación*. V. *La posibilidad de la expropiación*. VI. *La imposición de modalidades a la propiedad privada*. VII. *Conclusiones*. VIII. *Referencias*.

I. Introducción

El objeto de este estudio es precisar lo que afirma la Constitución Mexicana respecto de la propiedad privada; pero debe tenerse en cuenta que la definición y el régimen de la propiedad privada no es un tema constitucional, sino materia propia del derecho privado, que regula principalmente el Código Civil. No obstante, en la norma suprema se habla de la propiedad en el artículo 27; también lo hace el artículo 14, que otorga la garantía de que nadie podrá ser privado de sus “propiedades”, si no es mediante un juicio; y en el artículo 16 que, dispone que nadie podrá ser molestado en sus “posesiones” —y el propietario es también poseedor— sino mediante un mandamiento escrito proveniente de autoridad competente.

El punto de partida para explicar lo que la Constitución prescribe es interpretar sus palabras de acuerdo con el sentido común que tenían al momento de ser escritos o, si son palabras técnicas, de acuerdo con el sentido propio de la ciencia que corresponda (Carpizo y Fix-Zamudio, 2005, p. 426). La palabra propiedad, en el uso común designa el derecho que se tiene sobre una cosa, así como la cosa misma a que se refiere ese derecho, por ejemplo, cuando alguien dice de un terreno o una cosa que es su propiedad; o también se habla de la propiedad como una cualidad de una cosa o una persona, como cuando se habla de la propiedad o propiedades de un metal, etcétera. En la Constitución, puesto que es un documento jurídico, la palabra propiedad tiene el sentido técnico de derecho que se tiene sobre una cosa, y la ciencia a la que corresponde definir ese derecho es la ciencia del derecho privado, que actualmente se encuentra sintetizada en el Código Civil, la cual

debe tenerse en cuenta para entender el significado de los preceptos que tiene el artículo 27 sobre la propiedad.

Con esta perspectiva, analizaré primero lo que dice sobre la propiedad privada el artículo 27 constitucional, junto con la referencia al derecho humano que se hace de ésta en la Convención Americana de Derechos Humanos, dado que las disposiciones contenidas en los tratados internacionales han sido incorporadas en la norma fundamental, de acuerdo con lo que prescribe ahora el artículo 1, en su primer párrafo. En este análisis llego a la conclusión de que la Constitución Mexicana protege el derecho de propiedad privada e indica el deber de todos los ciudadanos y del propio Estado de respetarlo.

Como en el artículo 22 constitucional se establecen varias disposiciones que indican casos en que una persona puede perder su derecho de propiedad privada y adquirirlo el Estado, el análisis sobre esta cuestión en la carta magna estaría incompleto si no se considera esa otra disposición de la ley fundamental del Estado mexicano. Por eso, en otro artículo, que será la segunda parte de este análisis sobre la propiedad privada, me referiré a los casos de pérdida de la propiedad privada.

II. La propiedad privada en el artículo 27 constitucional

La propiedad privada se trata en los primeros tres párrafos del artículo 27 constitucional. El primer párrafo reconoce la existencia de la propiedad privada, así como la posibilidad que tienen los particulares para adquirir este derecho sobre las tierras; el segundo se refiere a la posibilidad que tiene el Estado de expropiar la propiedad privada, lo que implícitamente indica que el Estado debe respetarla, como regla general, y excepcionalmente, por causa justificada, puede expropiarla y sobre cómo esa posibilidad sólo corresponde al Estado y no la tiene ninguna persona particular, individual o colectiva; el precepto implica que todos los ciudadanos tiene el deber de respetar la propiedad privada. Y el tercer párrafo afirma que la nación puede imponer modalidades a la propiedad privada, pero no precisa cuáles sean, por lo que tiene que complementarse con las disposiciones del Código Civil relativas a la definición de lo que es la propiedad privada, de los derechos que contiene y de las diversas modalidades que tiene sin perder su naturaleza.

III. Reconocimiento de la propiedad privada y de algunos modos con los que puede adquirirse

En la Constitución vigente se menciona expresamente la propiedad privada, en el primer párrafo del artículo 27. Ahí se afirma que la “propiedad” de las tierras del territorio nacional corresponde “originariamente”, a la nación, quien “tiene y ha tenido el derecho de transmitir el *dominio* de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada” (énfasis añadido). De acuerdo con una interpretación literal de este párrafo, se puede entender que la nación tiene una “propiedad originaria” sobre las tierras y luego transmite el “dominio” a los particulares para que ellos tengan la propiedad privada sobre las tierras.

La propiedad originaria no es un verdadero derecho de propiedad, porque el Estado, como representante de la nación, no puede vender o enajenar el territorio nacional o parte de él, como sí lo puede hacer el propietario de un terreno. Si el derecho del propietario privado derivara del derecho de la nación sobre las tierras, no podría el propietario privado vender su tierra, y lo cierto es que sí puede. Esto muestra que esa propiedad originaria no corresponde al derecho de propiedad que tiene el propietario sobre una cosa, el cual le permite disponer física y jurídicamente de ella.

Otra prueba de que esa propiedad originaria no es un verdadero derecho de propiedad es que el propietario civil está protegido por el ordenamiento jurídico, de modo que si perdiera la posesión de la cosa objeto de su propiedad, puede pedir una acción ante los tribunales establecidos, la acción reivindicatoria, para recuperar esa cosa de cualquier poseedor que la tuviera; pero el Estado no tiene una acción reivindicatoria para recuperar el territorio que perdiera parcial o totalmente, porque el orden jurídico internacional no reconoce que los Estados tengan la propiedad sobre su territorio. Una prueba más es la misma realidad histórica, pues cuando se constituye políticamente una nación en la forma de Estado o en otra forma de organización política, ya existen muchas tierras sobre las cuales se tiene un derecho de propiedad reconocido; cuando fue promulgada la Constitución en 1917, una gran parte del territorio era ya de propiedad privada, y resultaría absurdo pensar que todas esas tierras, al promulgarse la Constitución, regresaron a la propiedad de la nación, e inmediatamente después ella transmitió el dominio a los particulares que ya las tenían en propiedad.

Si la propiedad originaria sobre las tierras no es un derecho de propiedad en sentido técnico, ¿qué clase de derecho es? Me parece que la respuesta es clara; es el derecho de soberanía que tiene el país sobre el territorio. La soberanía es un derecho que se ejerce sobre las personas que habitan en el territorio, pero también sobre el territorio mismo y los bienes que contiene. El artículo 39 de la misma Constitución federal se refiere al derecho de soberanía sobre las personas, cuyo titular es el pueblo. Y el artículo 27, en su primer párrafo, se refiere a la soberanía sobre el territorio, cuyo titular es la nación. Pueblo y nación son una misma realidad social e histórica; el conjunto de habitantes y comunidades asentado en un determinado territorio y políticamente organizado. Pueblo y nación son una sola persona jurídica titular de la soberanía sobre los habitantes y de la soberanía sobre el territorio. Sería absurdo afirmar que son dos personas distintas, de modo que le corresponde al pueblo la soberanía sobre las personas y a la nación, la soberanía sobre el territorio.

Si se considera esa “propiedad originaria” como soberanía sobre el territorio, o según lo propuso el gran administrativista Jorge Fernández Ruiz (1999), como “dominio eminente”, se entiende mejor ese primer párrafo del artículo 27, pues la nación, por medio del poder político, puede establecer los modos por los cuales los particulares pueden adquirir la propiedad de las tierras. Al interpretar el primer párrafo del artículo 27 constitucional desde esta perspectiva, podría leerse así: corresponde a la nación el derecho de soberanía —o dominio eminente— sobre las tierras del territorio, la cual tiene y ha tenido el derecho de regular los modos por los que los particulares adquieren la propiedad de ellas.

El primer párrafo del artículo 27 reconoce la existencia del derecho de propiedad privada, y la posibilidad de que los particulares lo adquieran respecto de las tierras que están en el territorio nacional. Este reconocimiento de la posibilidad de adquirir el derecho de propiedad está implícito en otras disposiciones del mismo artículo. En su párrafo décimo regula la “capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación”. Ahí señala que: “Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras”. Si bien el artículo comienza refiriéndose a la propiedad de las “tierras de la Nación”, luego se refiere a la capacidad para adquirir “bienes inmuebles” (fracción I) o para adquirir “bienes” en general, lo que implica también bienes muebles (fracción II), adquirir

“bienes raíces” (fracción III), “terrenos rústicos” (fracción IV) y otras expresiones semejantes. Eso quiere decir que al artículo 27 constitucional, si bien se enfoca principalmente a las tierras y recursos nacionales, viene a reconocer la capacidad de adquirir el derecho de propiedad privada sobre todo tipo de bienes, muebles o inmuebles, aun cuando no fueran tierras pertenecientes al Estado, sino a propietarios particulares que libremente las enajenan.

El mismo artículo reconoce expresamente algunos modos de adquirir la propiedad. En su fracción VII del texto original disponía que los pueblos o comunidades que no tuvieran tierras, o no tenían la cantidad suficiente de tierras, podrían pedir que se les adjudicaran tierras “en calidad de dotación” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM], 1917, art. 27, fracción VII, párrafo tercero). La dotación era el acto —modo o título— por el que el Presidente de la República donaba formalmente tierras a favor de pueblos y comunidades. Eran tierras que la nación había adquirido en propiedad, una vez que fueron medidas y deslindadas, por ser terrenos baldíos, o por ser parte de latifundios que fueron fraccionados, o por ser objeto de nacionalización; sobre esas tierras, la nación tenía un derecho de propiedad adquirido por ocupación o por expropiación, y luego las donaba a los pueblos o comunidades beneficiados.

Sobre esas tierras, los habitantes del pueblo o la comunidad dotada adquirirían un derecho inalienable mientras las tierras se mantuvieran sin dividir, pero una vez hecho el fraccionamiento de las tierras, adquirirían la “propiedad”, según decía el texto del artículo en su versión original. Posteriormente, en la reforma de 1934 del artículo 27, se estableció (CPEUM, 1917, art. 27, fracción VII) que sobre las tierras fraccionadas únicamente se adquiriría un derecho de usar y disfrutar por tiempo indefinido, y no una propiedad o dominio con derecho de disposición. Actualmente, el artículo 27, en su fracción VII, reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales, y afirma que “se protege su propiedad sobre la tierra”, y admite, en su texto vigente (CPEUM, 1917, art. 27, fracción VII, párrafo cuarto) que los ejidatarios, que antes sólo tenían un derecho amplio de uso y disfrute de sus parcelas, puedan adquirir el “dominio”, es decir la propiedad,¹ sobre sus parcelas.

¹ Nótese que el artículo 27, en su primer párrafo, habla de que la nación puede

El reconocimiento del derecho de propiedad sobre las tierras se enfatiza en relación con la “pequeña propiedad”, ya que el párrafo tercero del artículo 27 dispone que se harán políticas para promover “el desarrollo de la pequeña propiedad rural”,² que es, en términos generales, aquella que no excede de cien hectáreas de tierra de riego o de humedad de primera. En la fracción XIX, el artículo constitucional dispone la constitución de un tribunal agrario “con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad”. Las disposiciones constitucionales citadas demuestran que el artículo 27 reconoce y protege expresamente la propiedad privada sobre las tierras, e implícitamente la propiedad sobre cualquier otro tipo de bienes inmuebles o muebles, ya que regula quienes tienen capacidad para adquirirlos.

A este reconocimiento constitucional del derecho de propiedad privada se debe añadir el artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos, la cual quedó incorporada a la Constitución Mexicana por la reforma del artículo 1 constitucional, promulgada en 2011. Ese artículo reconoce que la propiedad privada es un derecho humano, y prescribe: “1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social”. Una tesis de jurisprudencia (Tesis: 175498. T. XXIII (9a.), 2006, p. 1481) aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia afirma que el derecho de propiedad privada es un “derecho fundamental” que está limitado por su “función social”.

IV. El deber de respetar la propiedad privada y la posibilidad de expropiación

El segundo párrafo del artículo 27, en su redacción original, decía: “Esta [la propiedad privada] no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización”. El texto, actualmente en vigor, por una reforma de 1934, establece: “Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización”. Su modificación no cambió su sentido jurídico, aunque sí hay

transmitir “el dominio” para constituir la propiedad privada, ya que el dominio sobre las tierras es el derecho de propiedad privada.

² Esto ya se reconocía en el texto original y se ha conservado en el texto vigente.

una diferencia en el matiz con el que se expresa: el texto original acentúa que la propiedad privada “no puede ser expropiada”, salvo por causa de “utilidad pública” y mediante indemnización; en la redacción vigente, se pone énfasis en afirmar la posibilidad de múltiples expropiaciones, pero en las mismas condiciones, es decir, que haya causa de utilidad pública y el pago de una indemnización. En ambos textos, la regla general es el respeto, por parte del Estado, de la propiedad privada, y la excepción es la expropiación por causa de utilidad pública. La misma disposición está en el artículo 21-2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que apunta: “2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formalidades establecidas en la ley”.

Tanto el precepto constitucional, como el artículo de la Convención Americana de Derechos Humanos, dejan claro que el Estado tiene el deber general de respetar la propiedad ajena —pública o privada—, y ese mismo deber lo tienen todos los habitantes.

El deber de respetar la propiedad privada se manifiesta en otras disposiciones constitucionales. En todo el artículo 27 está presente la idea de que pueblos y comunidades fueron despojados de sus tierras por una aplicación abusiva de la ley de desamortización de 1856 y las leyes porfiristas de deslinde y adjudicación de terrenos baldíos. Esto supone que la Constitución respeta ese derecho de propiedad que tenían los pueblos antes de que se expidiera la carta magna de 1917 y, por lo mismo, ordena que se les restituyan las tierras que se les quitaron mediante actos abusivos. En consecuencia, declara nulos dichos actos, por lo que quienes adquirieron abusivamente las tierras que los pueblos perdieron, no se consideran propietarios, sino simples poseedores que deben restituir las tierras a sus propietarios originales.

El deber del Estado de respetar la propiedad privada también se tuvo en cuenta en el artículo 27, en las disposiciones que dio para el fraccionamiento de los latifundios (CPEUM, 1917, art. 27, fracción VII, párrafo quinto). Decía el texto original que el propietario de las tierras que constituían un latifundio debía vender las tierras excedentes, en condiciones muy favorables para el adquirente, quien, al terminar de pagar tenía la propiedad plena sobre esas tierras; el respeto al propietario se manifestaba, si bien débilmente, en que él era quien cobraba el precio de la venta, y sólo en caso de que el propietario se negara a ven-

der, se procedería a la expropiación. Actualmente se conserva el deber de los propietarios de vender las tierras que excedan la superficie de la pequeña propiedad, aunque en condiciones menos favorables al adquirente. Podría pensarse que si se fuerza al propietario a vender es que no se respeta su derecho de propiedad, pero en el caso de los latifundios ocurre que el propietario tiene una cantidad de tierra incompatible con la pequeña propiedad rural, que es la que protege la Constitución. Respecto de las tierras agrarias, la norma fundamental protege únicamente la pequeña propiedad y, por otra parte, procura la reducción de los latifundios. Pero este artículo no pone límites ni a la propiedad de bienes inmuebles urbanos ni a la de bienes muebles en general.

V. La posibilidad de la expropiación

La posibilidad de la expropiación por causa de utilidad pública es aceptada en todos los ordenamientos jurídicos, por respeto al principio de que los bienes de una nación deben servir al bien común. En consecuencia, se reconoce que el Estado, en el ejercicio de la soberanía sobre el territorio, puede ordenar la expropiación en los casos específicos en que lo exija el bien común. La expropiación es una excepción a la regla general de respeto a la propiedad ajena.³ Por eso, para que sea justa, se requiere, como lo prevé el mismo precepto constitucional, la indemnización del expropiado. No hay que perder de vista que la expropiación es una excepción al deber general, que también tiene el Estado, de respetar la propiedad privada. Al tener en cuenta que la expropiación es una excepción y no una medida ordinaria de gobierno se tiene la perspectiva justa para hacerla cuando es realmente necesaria y de modo que incrementalmente, no que lesione, el bien de la comunidad. La expropiación realizada con justicia no contradice el derecho de propiedad, sino que lo confirma.

³ En una tesis del Primer Tribunal Colegiado del Primer Circuito se reconoce la expropiación como excepción al deber de respetar la propiedad privada. Dice textualmente: "Los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República consagran como un derecho subjetivo público de todo gobernado la inviolabilidad de la propiedad privada. Sin embargo, la misma Carta Fundamental previene en su artículo 27 una excepción de este principio: la expropiación por causa de utilidad pública"; y continúa afirmando que la expropiación, por ser un recurso excepcional, no puede ejercerse en forma absolutamente libre o caprichosa". Véase Tesis: 247799 (7a.), 1986.

1. Los casos en que procede la expropiación

El párrafo segundo del artículo 27, que admite la posibilidad de la expropiación, no precisa qué órgano potestativo puede decretarla, pero en la fracción VI parágrafo 2 señala que el Poder Legislativo federal y los poderes legislativos locales promulgarán las leyes en la materia, aplicables en sus respectivas jurisdicciones, la cuáles precizarán los casos que se consideren de utilidad pública para justificar la expropiación y la autoridad capacitada para decretarla. En dichas leyes se afirma que quien puede decretar la expropiación es el titular del Poder Ejecutivo local o federal, pero debe hacerlo siempre por razón o por la causa mencionada. Por eso, el respeto a la propiedad privada depende de una recta consideración de lo que es la utilidad pública. La Suprema Corte de Justicia emitió una tesis de jurisprudencia⁴ en 2006 en la que afirma que el concepto de ésta es “abstracto, mutable y relativo”, y por eso las leyes tienen que determinar los casos que se considera su existencia. La ley federal de expropiación vigente, denominada Ley de Expropiación,⁵ de 1936, menciona en su artículo 1 los casos que se consideran de utilidad pública, que son numerosos y variados: el establecimiento de un servicio público, la ampliación de una calle, embellecimiento de parques, construcción de hospitales, escuelas, aeropuertos o de campos deportivos, construcción de oficinas públicas o de cualquier obra “destinada a prestar servicios de beneficio colectivo”, las obras de infraestructura pública, la conservación de lugares de “belleza panorámica” y muchos otros más.

La indicación de supuestos que se incluyen bajo esta categoría hace pensar que basta con que se dé uno de esos supuestos descritos en la ley para que la expropiación se considere de utilidad pública. Por ejemplo, basta con que un gobierno diga que quiere ampliar una calle, para que se puedan expropiar los terrenos que sean necesarios para ese fin. Pero los tribunales han precisado lo que se entiende como tal. Una de las primeras tesis del Pleno de la Suprema Corte (Tesis: 289888 y 289889 (5a.), 1919, p. 919), señala que la facultad del Poder Legislativo de determinar lo que es utilidad pública “no debe entenderse en el sentido de una facultad omnipotente dada a la Federación y a los Estados para decretar, discrecionalmente, lo que constituye la utilidad pública”,

⁴ *Semanario Judicial de la Federación*, 9a. Época, t. XXIII, marzo de 2006, p. 141.

⁵ *Diario Oficial de la Federación* (1936).

sino que ésta ha de existir “conforme a la esencia y a la naturaleza de las cosas”. Aunque no fue una tesis de jurisprudencia obligatoria, sí abrió el camino para que los tribunales afirmaran que no bastaba declarar que una obra era de utilidad pública, porque era el tipo de obra previsto en la ley, sino que era necesario demostrar que la pretendida obra realmente servía al beneficio del pueblo.

La expropiación debe hacerse siguiendo un procedimiento administrativo. Expondré aquí el procedimiento previsto en la Ley de Expropiación federal, que sirve como modelo a todas las leyes locales. Lo primero es que la instancia competente —ordinariamente, la Secretaría de Gobernación— haga una declaratoria de “utilidad pública” (Ley de Expropiación, art. 20.), en la cual precise la obra que va a realizarse y el bien o bienes que se pretenden expropiar; ésta debe estar justificada por estudios técnicos y dictámenes de peritos, que se reúnen para formar un expediente, que viene a ser la prueba que puede aducir la autoridad administrativa de que la obra que pretende realizar recae realmente dentro de aquella categoría. Tal declaratoria se publica en el *Diario Oficial de la Federación* y se notifica personalmente a los propietarios de los bienes que se pretenden afectar. Lo segundo es la publicación del decreto de expropiación (Ley de Expropiación, art. 40.) que será emitido por el Ejecutivo Federal, publicado en el *Diario Oficial*, y deberá ser notificado personalmente a quienes resulten afectados. Una vez decretada la expropiación, la autoridad competente procederá a la ocupación inmediata del bien o bienes expropiados (Ley de Expropiación, art. 70.).

Dado que las diferentes leyes locales de expropiación tienen disposiciones semejantes a las de la ley federal, los tribunales colegiados exigieron, cuando se presentaban casos en que se discutía la validez de la expropiación, que la autoridad responsable presentara el expediente administrativo donde se demostrara la utilidad pública de la obra por hacer, y que además probara que el bien expropiado era realmente apto para la obra proyectada.⁶ Hubo algunas tesis que precisaban que no había tal situación cuando la expropiación favorecía a particulares o a empresas,⁷ y otra que negó que no se configuraba aquel es-

⁶ Véase Tesis: 247799 (7a.), 1986, p. 217; Tesis: 230064 (8a.), 1988, p. 258; Tesis: 217927 y 217928 (8a.), 1992, p. 257.

⁷ Véase Tesis 290277 (5a.) (1918), p. 417; Tesis: 810277 (5a.), 1920, p. 78.

cenario para la expropiación de un bien que pertenecía a una sociedad de beneficencia (Tesis: 284588 (5a.), 1924, p. 1127).

Los dos requisitos que exigen los tribunales colegiados, esto es, que la obra es realmente de utilidad pública y que el bien expropiado es apto para dicha obra, se mantienen sin cambios. Pero la Suprema Corte ya aceptó (Tesis: P./J. 39/2006 (9a.), 2006, p. 1412) que se puede expropiar un bien en favor de una organización social, como un sindicato, o incluso una entidad privada, como una empresa, que realiza con ese bien trabajos para el bien común, por ejemplo, una empresa concesionaria de una mina o una carretera. Es una tesis interesante que hace ver que el bien común es tarea de todos, no exclusiva de las instituciones públicas. La posibilidad de hacer la expropiación en favor de una empresa la recogió una reforma de 2012 a la Ley de Expropiación (art. 19), en la cual se establece expresamente que, si el bien expropiado pasa al patrimonio de una persona distinta del Estado, esa persona, y no el Estado, será la que debe pagar la indemnización al expropiado.

2. La indemnización del expropiado

El respeto a la propiedad que implica la posibilidad excepcional de la expropiación se manifiesta también en la regla que da el mismo artículo 27 constitucional de que la expropiación se hace “mediante indemnización”. En su fracción VI párrafo segundo, dicho artículo indica, si bien con alguna confusión, cómo debe calcularse el monto de la indemnización, cuando se trata de expropiación de bienes inmuebles. Dice textualmente: “El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas”.

Inmediatamente llama la atención la expresión que señala “el precio que se fijará como indemnización” que es contradictoria, porque el precio es lo que se paga por comprar algún bien, mientras que la indem-

nización es la cantidad que se paga para subsanar los daños que sufre una persona. La contradicción se resuelve si se entiende la palabra “precio” como si dijera “cantidad de dinero”, de modo que la frase se lea así: “la cantidad de dinero que se fijará como indemnización”. En la versión original del artículo 27, esta regla sobre la indemnización de lo expropiado se ubicaba en la fracción VII, la cual se ocupaba principalmente de los procesos para el fraccionamiento de los latifundios y la restitución de las tierras a las comunidades o pueblos que las hubieran perdido por aplicaciones abusivas de las leyes anteriores. Este contexto explica que la regla para calcular el monto de la indemnización se basara en el valor catastral, esto es, en el valor de la tierra calculado para efecto del pago del impuesto predial. Es una regla que sirve para calcular la indemnización por expropiación de tierras, pero no es apta para la expropiación de bienes muebles, como podría ser la expropiación de las maquinarias y los equipos de una empresa minera o petrolera.

A pesar de la disposición del artículo 27 constitucional sobre la manera de calcular el monto de la indemnización, el artículo 10 de la Ley de Expropiación da una regla diferente y establece que el monto de la indemnización “será equivalente al valor comercial”, que no podrá “ser inferior en el caso de bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras”. Esta regla para calcular el monto de la indemnización ha sido confirmada como regla constitucional por una tesis de jurisprudencia (Tesis PC.XIX. J/A (10a.) (2020)) publicada en 2020, del Pleno del Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, que precisa que para fijar el monto se debe atender, no a lo que señala la ley local de expropiación,⁸ sino al artículo 21-2 de la Convención Americana de Derechos Humanos,⁹ que afirma que la indemnización debe ser “justa”, la cual, continúa diciendo la citada tesis, “debe ser fijada atendiendo al valor comercial y no al catastral del inmueble”. La tesis considera que el artículo citado de la Convención Americana de Derechos Humanos, por efecto del artículo 1 constitucional, es parte del “bloque constitucional” y debe prevalecer sobre otras normas porque es la que “regula de manera más amplia el derecho humano de propiedad”.

⁸ Se refiere al artículo 12 de la Ley de Expropiación del Estado de Tamaulipas.

⁹ Literalmente, dice el artículo 21-2: “Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley”.

Sobre el momento de pagar la indemnización, que podía discutirse porque la Constitución de 1857 establecía que la indemnización debería ser “previa” a la expropiación, mientras que el artículo 27 vigente precisa que la expropiación se hace “mediante” indemnización, el Pleno de la Suprema Corte, el año de 1921, razonó que el artículo 27 constitucional “no exige que la indemnización sea previa” y tampoco menciona que pudiera ser “aplazada”, de lo cual concluye que la expropiación y la indemnización deben ser “simultáneas” (Tesis: 287659 (5a.), 1921, p. 509); y en el caso de que la indemnización tuviera que aplazarse, precisa otra tesis del Pleno (Tesis: 287947 (5a.), 1920b, p. 132), “que tendría que ser garantizada de una manera precisa, real y positiva, pues de otra suerte la expropiación equivaldría a un despojo”. En 1936, cuando se expidió la Ley Expropiación, se precisó (art. 19) que el pago de la indemnización se hará el momento en que el bien expropiado ingrese al patrimonio del Estado, y que, en cualquier caso (art. 20), debe pagarse en un plazo de 45 días hábiles posteriores al decreto expropiatorio; y el mismo artículo precisa que la autoridad podrá ocupar el inmueble, salvo los casos excepcionales previstos en el artículo 80. de la misma ley, “una vez cubierto el monto de la indemnización”, es decir, que se respeta la tesis de jurisprudencia citada que señala que la expropiación y la indemnización deben ser “simultáneas”.

3. Recursos contra la expropiación

Apenas cinco años después de la entrada en vigor de la Constitución de 1917, el Pleno de la Corte decidió (Tesis: 810040 (5a.), 1922, p. 686) que procedía el amparo en contra de la expropiación que se hacía sin un juicio previo correspondiente (Tesis: 282361 (5a.) (1927b), p. 1229). Luego, las leyes de expropiación fueron precisando la manera de hacerla, y los recursos que pudieran interponerse.

La Ley de Expropiación dispuso (art. 2) que ésta debe hacerse siguiendo un procedimiento administrativo, que comprende dos actos, uno es la declaratoria de utilidad pública, y el otro es el decreto de expropiación, y después se procede a la ejecución de este decreto, esto es, a la ocupación o toma de posesión del bien expropiado. Esos actos pueden ser impugnados por diversos procedimientos: a) por un recurso administrativo para impugnar la declaratoria de utilidad pública; b) por el juicio de amparo en contra de dicha declaratoria o en contra del decreto

expropiatorio; c) por un juicio ordinario para impugnar el monto de la indemnización, y d) por el recurso administrativo de reversión, para que el bien expropiado regrese a la propiedad de quien era su dueño al momento de la expropiación.

A. Recurso administrativo para impugnar la declaratoria de utilidad pública

La Ley de Expropiación dispone que la autoridad competente haga una declaratoria de utilidad pública, en la cual precise la obra que va a realizarse y el bien o bienes que se pretenden expropiar; la declaratoria de utilidad pública debe estar justificada por estudios técnicos y dictámenes de peritos, que se reúnen para formar un expediente, que viene a ser la prueba que puede aducir la autoridad administrativa de que la obra que pretende realizar recae dentro de esta categoría. Tal declaratoria debe publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* y se notifica personalmente a los propietarios de los bienes que se pretenden afectar, quienes tienen un plazo de quince días hábiles para manifestar lo que a su derecho convenga y presentar las pruebas correspondientes; la autoridad convoca a una audiencia de pruebas y otra de alegatos, y pasadas las audiencias, la autoridad tiene un plazo de diez días hábiles para confirmar, modificar o revocar la declaración. La resolución que dicte la autoridad pública no puede ser revisada por ninguna autoridad o tribunal administrativo, pero sí puede ser impugnada por juicio de amparo.¹⁰

El segundo acto es la publicación del decreto de expropiación (Ley de Expropiación, art. 40.) que será emitido por el Ejecutivo Federal, publicado en el *Diario Oficial* y deberá ser notificado personalmente a quienes resulten afectados. Estos podrán impugnar ante un juez el monto de la indemnización ofrecida (arts. 50. y 11), pero también podrán impugnar el decreto de expropiación, si no cumple con los requisitos constitucionales, por medio del juicio de amparo.¹¹

¹⁰ El artículo 80. de la misma ley contempla casos de emergencia, como guerra, "trastornos interiores", abastecimiento de productos de consumo necesario, epidemias, incendios y "otras calamidades públicas", en los cuales no se notifica a los interesados de la declaración de utilidad pública.

¹¹ En su artículo 80., párrafo segundo, la ley acepta que se puede impugnar la expropiación por medio del juicio de amparo en los casos de emergencia, por lo que se entiende que también la acepta en los demás casos.

Una vez decretada la expropiación, la autoridad competente procederá a la toma de posesión u ocupación inmediata del bien o bienes expropiados (art. 7) y esta ocupación, establece la ley, no podrá suspenderse por la interposición de algún medio de defensa judicial; es claro que, si se interpone el recurso judicial para discutir el monto de la indemnización, no hay razón para suspender la ocupación del bien expropiado, pero si se impugna el decreto de expropiación mediante juicio de amparo, puede ser que, en ciertos casos, sí proceda la suspensión de la toma de posesión u ocupación del bien expropiado, como se verá más adelante.

B. El juicio de amparo contra la declaratoria de utilidad pública o contra el decreto expropiatorio

En una tesis (Tesis: 322167 (5a.), 1946, p. 1789), el Pleno de la Suprema Corte de Justicia explica que el acto de expropiación “es un acto típico de soberanía”, y que todos “los actos cometidos durante todo el procedimiento expropiatorio son actos de autoridad, reclamables en la vía de amparo”. Y luego estableció (Tesis: 232374 (7a.), 1983, p. 71), con base en la Ley de Amparo, que los tribunales colegiados de circuito son competentes para conocer la inconstitucionalidad de una ley local de expropiación, la del decreto expropiatorio, o la de los actos de ejecución de éste.

En 1997, la Suprema Corte de Justicia estableció, como tesis de jurisprudencia obligatoria (Tesis: P./J. 65/95 (9a.), 1997, p. 44), que en materia de expropiación no rige la garantía de audiencia establecida en el artículo 14 constitucional, por la razón de que el artículo 27 no la contempla, y este artículo, puesto que defiende “garantías sociales, que por su propia naturaleza, están por encima de los derechos individuales” debe prevalecer sobre el artículo 14 constitucional” que protege derechos subjetivos.¹² El efecto de esta tesis es que no sirve el argumento de que el decreto de expropiación se emitió sin dar audiencia al afectado, para declararlo inconstitucional, pero no impide que se pueda impugnar su constitucionalidad porque el decreto no justifica que la obra

¹² Debe notarse que esta tesis de jurisprudencia se hizo antes de la reforma del artículo 1 constitucional (2011), en la que se establece que los derechos humanos deben interpretarse en el sentido más favorable a la persona, por lo que ya no vale la razón aducida en la tesis de 1997.

para que se quiere el bien expropiado sea de utilidad pública, o se dicte en contravención a lo previsto en la Constitución o en la ley de expropiación aplicable. Un Tribunal Colegiado ha explicado esa solución (Tesis: I. 15º.A.3 A (9a.), 2004, p. 1344) diciendo que el acto expropiatorio consta de dos etapas; en la primera, cuando se emite el decreto expropiatorio, no hay garantía de audiencia, pero en la segunda, que va desde la notificación del decreto al afectado hasta la toma de posesión total del bien, “si rige la garantía de audiencia, pues debe notificarse el decreto al interesado para que pueda desplegar su defensa” para que pueda “incluso promover directamente el juicio de amparo en contra del decreto y los vicios de que pudiere adolecer el procedimiento expropiatorio, en los casos en que se actualice alguna excepción al principio de definitividad”.

Si se acepta la procedencia del juicio de amparo en contra del decreto expropiatorio, se plantea la cuestión de si es posible suspender, al menos provisionalmente, su ejecución, que consiste en la toma de posesión u ocupación del bien expropiado. Hubo dos tesis del Pleno de la Suprema Corte,³³ en 1924 y 1927, antes de que se expidiera la Ley de Expropiación, que admitieron la suspensión provisional. Después de la publicación de dicha ley, en 1936, que afirma (art. 70.) que no procederá la suspensión de la ocupación del bien expropiado, no se han publicado tesis que ordenen la suspensión de la ocupación, salvo una, de 1987, que se refiere a un caso excepcional, en el que se pretendía tomar posesión de bienes expropiados veinte años atrás, y el Tribunal Colegiado del Primer Circuito (Tesis: 246887 (7a.), 1987c, p. 294), decidió otorgar la suspensión definitiva.

C. El juicio para discutir el monto de la expropiación

El propio artículo 27 constitucional señala (fracción VI, párrafo segundo) que el monto de la indemnización de bienes inmuebles podrá discutirse en juicio, en los casos en que los inmuebles hayan tenido mejoras o sufrido deterioros. Y la Ley de Expropiación contempla este recurso

³³ Tesis: 284588 (5a.), 1924, p. 1127. Reconocía que, si bien la Corte había declarado improcedente conceder la suspensión en casos de amparo contra un decreto expropiatorio, en el caso en que se había decretado la expropiación de un bien de una sociedad de beneficencia, procedía ordenar la suspensión provisional. Véase Tesis: 281203 (5a.), 1927a, p. 104, que concede, como regla general, la suspensión contra la expropiación que se haga sin ajustarse a los preceptos de la ley de expropiación aplicable.

en sus artículos 11 a 17. La parte interesada acude al juez competente para que fije un plazo a fin de que las partes —el afectado y la autoridad administrativa— designen sus respectivos peritos, en un plazo de sesenta días, y si su dictamen no coincide, el juez llamará al tercer perito, también designado por las partes, para que rinda su dictamen en un plazo de treinta días. Pero será el juez, con base en los dictámenes de los peritos, quien fije el monto de la indemnización, por medio de una resolución que, según el artículo 17 de la ley, no admite revisión. En interpretación de esta regla, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito ha afirmado (Tesis: 176551 (9a.), 2005, p. 2674) que el juez de distrito tiene facultades para determinar el monto de la indemnización, porque entiende que los montos propuestos por los peritos de las partes son una prueba pericial que el juez debe valorar en forma prudente, y así determinar la cantidad que deba pagarse. Esta decisión parece indicar que no hay recurso contra la decisión del juez que fije el monto de la indemnización.

D. El juicio de reversión

Es un juicio administrativo en el que se decide que la propiedad del bien expropiado se revierta en favor del que era su propietario. La Ley de Expropiación contempla este recurso en su artículo 90., donde apunta que, si los bienes expropiados no fueran destinados, en un plazo de cinco años a la obra de utilidad pública para la cual se hizo la expropiación, el propietario afectado “podrá solicitar a la Autoridad que haya tramitado el expediente la reversión total o parcial del bien de que se trate”.

Una tesis del Tribunal Colegiado del Primer Circuito (Tesis: 247281 (7a.), 1987b, p. 567) de 1987 aclara que no es necesario probar que haya habido negligencia de la autoridad para destinar el bien al fin propuesto, pues aún en el caso de que interviniera un caso fortuito para impedir que el bien se aplique al destino previsto, basta con probar que han transcurrido los cinco años para que proceda la reversión. Y en otra tesis del Tribunal Colegiado del Quinto Circuito (Tesis: 257294 (7a.), 1969, p. 35) se afirma que, si la autoridad responsable niega revertir el decreto expropiatorio y devolver el bien expropiado, tal negativa constituye un acto “violatorio de garantías constitucionales”, por lo que procederá el juicio de amparo.

4. Formas de expropiación parcial

El artículo 27 constitucional sólo contempla la expropiación completa, es decir, la extinción definitiva del derecho del propietario. Pero en la ley federal de expropiación se establecieron (art. 20. bis), en 2012, dos tipos de expropiación parcial, la “ocupación temporal, ya sea total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio”. La adición estuvo relacionada con la reforma energética de ese año, y por eso, la Ley de Hidrocarburos, publicada en 2014, contempla varios casos de ocupación temporal y limitaciones de dominio.

Esas formas de expropiación parcial me parece que no contradicen el precepto constitucional de respeto a la propiedad privada, porque si la Constitución permite la expropiación plena, se entiende que también admite, aunque no lo afirme expresamente, las formas de expropiación parcial, siempre y cuando se decreten cumpliendo los mismos requisitos de la expropiación plena, esto es, la justificación de la medida por causa de utilidad pública y el pago de la indemnización correspondiente. Ambos requisitos los contempla la ley, que indica que las expropiaciones parciales se pueden hacer sólo en los casos previstos por la ley para la expropiación plena, y que se otorgará una indemnización con base en el “valor de mercado”.

La “ocupación temporal” consiste en una toma de posesión del bien afectado para realizar ahí ciertos trabajos relacionados con la obra pública que se pretende hacer, por lo que, cuando se terminen esos trabajos, la ocupación temporal debe cesar; por ejemplo, se instala en un previo una maquinaria necesaria para la exploración de yacimientos petroleros, la cual se puede retirar al terminar los trabajos, y entonces cesa la ocupación temporal.¹⁴ El propietario del inmueble no perdió su derecho de propiedad, simplemente tuvo que tolerar que otra persona tuviera la posesión y disposición parcial de su inmueble, mientras se hacían los trabajos. La ocupación temporal, como establece la ley, puede ser de todo el bien o de una parte de ella.

La “limitación de los derechos de dominio” puede consistir en que se imponga un derecho real de servidumbre, por ejemplo, una servidumbre de paso para acceder a un lugar donde se pueda reparar un oleo-

¹⁴ Véanse los artículos 57 y 58 de la Ley de Hidrocarburos, donde incluso se prevé que la ocupación temporal no puede durar, con todo y prórrogas, más de treinta y seis meses.

ducto, o una limitación para no destinar el bien a ciertos fines, como no destinar un terreno a fines agrícolas, o incluso podría ser una limitación para no poder hipotecarlo o enajenarlo durante cierto tiempo. Es necesaria una mayor regulación y comprensión de estas formas de expropiación parcial.

VI. La imposición de modalidades a la propiedad privada

El tercer párrafo del artículo 27 constitucional establece textualmente: “la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público”.¹⁵ La cuestión principal de ese texto es determinar qué se entiende por modalidad de la propiedad privada. En su sentido común, la palabra modalidad designa el modo de ser o de manifestarse de una cosa (Real Academia Española, 1992a). Esto hace pensar que esta palabra implica que una cosa sigue siendo lo que es, no obstante que tenga diversos modos de ser ella misma o de manifestarse ella misma. Modalidad no implica la transformación de una cosa en otra distinta. Esto también se ve en el vocabulario técnico-jurídico, en el que se habla de las modalidades de las obligaciones, para distinguir entre aquellas sujetas a una condición o a un término, así como para distinguir entre obligaciones conjuntivas o alternativas y mancomunadas, y también para diferenciar entre obligaciones de dar, de hacer o de no hacer;¹⁶ dichas modalidades son modos de ser de ellas, pero no dejan de ser obligaciones por tener una u otra. Lo mismo cabe juzgar de las modalidades de la propiedad, que son *modo de ser* del derecho de propiedad sin que éste se transforme en otro derecho.

El punto es entonces determinar qué es lo esencial del derecho de propiedad, que puede tener diversos modos de ser, sin dejar de ser derecho de propiedad. El Código Civil del Distrito Federal de 1884, que estaba en vigor cuando se aprobó la Constitución, decía (art. 729, que era

¹⁵ El texto continúa afirmando el derecho de la nación de “regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación”, lo cual no se refiere directamente al tema del respeto a la propiedad privada, sino a la facultad de planificar el uso de los recursos naturales.

¹⁶ Véase el Título Segundo, del Libro Cuarto del Código Civil Federal (1928), que lleva el título de “Modalidades de las obligaciones”.

igual al art. 827 del Código Civil de 1870) que la propiedad “es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las que fijan las leyes”. Cuando se publicó el Código Civil de 1928, que ha llegado a ser el actual Código Civil Federal (1928), en lugar de definir el derecho de propiedad, se indica cuáles son los derechos del propietario en estos términos (art. 830): “gozar y disponer” de una cosa “con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes”. Las dos definiciones coinciden en que el derecho de propiedad incluye el de gozar y el de disponer de la cosa, pero se distinguen en que el Código de 1884 sólo habla de limitaciones al derecho de propiedad, y el actual de limitaciones y “modalidades”, lo cual sugiere que las modalidades son algo distinto de las limitaciones.

La doctrina suele afirmar que el derecho de propiedad comprende el derecho de usar, que consiste en el uso o aprovechamiento de la utilidad que rinde reiteradamente una cosa; el derecho de disfrutar, esto es, de hacer propios los frutos que produzca la cosa de su propiedad, y el derecho de disponer de la cosa, a lo cual a veces, con expresión equívoca, se llamaba derecho de “abusar” de la cosa; el derecho de disponer de la cosa comprende la disposición física, por ejemplo, por la construcción de una casa en un predio baldío, que sería una disposición física parcial, o cuando se consume totalmente una cosa, por ejemplo, quemando la gasolina que requiere un motor para funcionar, que sería una disposición física parcial, o se puede disponer de la cosa jurídicamente, por ejemplo dando un auto en prenda, que sería un acto de disposición jurídica parcial, o enajenando la cosa, lo cual sería una disposición jurídica total; y además, el derecho de propiedad comprende, necesariamente, la posesión de la cosa, sin la cual no es posible usarla.

Como la disposición citada del Código habla sólo de gozar y disponer, cabe entender que en el derecho de gozar se incluye el de usar y el de disfrutar, y que el derecho de disponer comprende los distintos actos posibles de disposición.¹⁷

Hay otra nota característica del derecho de propiedad que la doctrina suele mencionar,¹⁸ que es la exclusividad. El propietario tiene un de-

¹⁷ Cabe notar que el artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos que se refiere a la propiedad indica que toda persona tiene derecho “al uso y goce de sus bienes”, pero no señala el derecho a disponer de ellos. En este texto, puede interpretarse que el derecho al “goce” comprende el de disfrutar y el de disponer.

¹⁸ Véase, por ejemplo, Rojina Villegas (1998, p. 290), donde dice que la propiedad es un derecho exclusivo para “aprovechar totalmente” una cosa.

recho exclusivo sobre la cosa, lo cual implica que nadie puede poseerla lícitamente si no es con autorización del propietario. Esta exclusividad se reconoce prácticamente porque el propietario tiene la acción reivindicatoria, como acción real, para poder reclamar la entrega de la cosa de cualquier persona que la tenga en su poder. El Código Civil Federal (1928) alude a esa exclusividad en su artículo 831, cuyo texto establece que “la propiedad [es decir, la cosa objeto de propiedad] no puede ser ocupada [es decir, poseída] contra la voluntad de su dueño”.¹⁹

El propietario puede ceder temporal o indefinidamente algún derecho sobre la cosa objeto de su propiedad; puede, por ejemplo, ceder el uso de una vivienda a un arrendatario, o ceder a un agricultor el uso y el disfrute, de modo que haga suyos los frutos que cultive, o ceder la posesión, sin uso ni disfrute, en favor de un acreedor que puede retener la cosa dada en prenda como garantía de una deuda. En estas cesiones parciales, el propietario conserva su derecho de propiedad, aunque no pueda usar ni disfrutar, e incluso aunque no tenga la cosa, porque conserva su derecho de disponer de ella y de reclamarla, por la acción reivindicatoria, de cualquier persona, no autorizada por él, que la poseyera.

Lo anterior demuestra que la esencia del derecho de propiedad está en la posibilidad de disponer física y jurídicamente de la cosa y en la posibilidad de recuperarla de cualquier persona no autorizada que la tuviera. En consecuencia, las modalidades a la propiedad privada no pueden privar totalmente al propietario de su derecho a disponer de la cosa y de recuperarla de cualquier poseedor, sino que únicamente limitan su uso, disfrute o disposición parcial, por ejemplo, las limitaciones urbanísticas que restringen el derecho a construir en un inmueble, o las que imponen el destino que pueden tener los inmuebles en una determinada zona, al distinguir, por ejemplo, entre zonas habitacionales y zonas comerciales.

Hay una tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia (Tesis: (7a.), 1987a, p. 315), que señala que la modalidad hace una “modificación sustancial del derecho de propiedad” y luego explica que “viene a ser un término equivalente a limitación o transformación”. Si se entendiera la palabra transformación en su sentido de transmutar o cam-

¹⁹ La Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 21.2, alude a esa exclusividad del propietario indicando que “ninguna persona puede ser privada de sus bienes” (Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). 1969).

biar una cosa en otra (Real Academia Española, 1992b), se podría pensar que la modalidad transforma el derecho de propiedad en otro derecho. Pero la tesis no afirma eso, porque precisa que los efectos de esta característica “consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario, de manera que éste no sigue gozando [...] de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho”, es decir, que no privan de su derecho de propiedad al propietario, simplemente lo restringen. En conclusión, esta tesis de jurisprudencia sostiene que las modalidades a la propiedad privada no son más que limitaciones. Por eso, cabe concluir que son las limitaciones de los derechos del propietario, pero sin que se le quite su derecho fundamental, que es el de disponer física y jurídicamente de la cosa y recuperarla de cualquier poseedor.²⁰

En el Código Civil Federal (1928) hay un caso de una limitación extrema (art. 834), que precisa que los propietario de cosas que se consideren como “notables” y características de “nuestra cultura nacional” no podrán “enajenarlas o gravarlas”, ni “alterarlas” de forma que pierdan sus características, “sin autorización del Presidente de la República”. El propietario de estas cosas podrá usarlas, sin alterarlas, podrá disponer de los frutos civiles que produzcan, por ejemplo, del dinero que reciba por rentarlas para una exposición o para que sean filmadas, o podrá ceder gratuitamente su uso, pero su derecho de disposición física y parcial está limitado, pero no anulado, porque podrá disponer si cuenta con la autorización del titular del Ejecutivo. El caso al que se refiere este artículo del Código Civil cabe entenderlo más bien como una expropiación en favor de la nación, porque se le quita al propietario su derecho de disponer de la cosa, pero se le indemniza dejándolo usar y disfrutar limitadamente de ella. Esta interpretación se comprobaría en el siguiente caso: si el que tiene uno de estos bienes, lo enajenara subrepticamente, ¿quién podría reclamarlo al nuevo poseedor? No podría ser el que lo vendió, pero sí podría reclamarlo el presidente, actuando en nombre de la nación, porque dicho bien había sido expropiado.

²⁰ Si se entendiera que “modalidades a la propiedad” significaría otra forma de tenencia de la tierra, como por ejemplo los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas, que no son más que un derecho de usufructo, la disposición no tendría sentido, porque lógicamente el Estado puede disponer de las tierras nacionales de manera muy diversa; puede darlas en usufructo gratuito, o en arrendamiento oneroso, o darlas en comodato, o de cualquier otra manera, de la misma manera que el propietario puede ceder parcialmente los derechos sobre sus tierras.

Señala el párrafo tercero del artículo 27 que “La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público”. Aquí la palabra nación no puede interpretarse en el sentido de que se refiere al Estado, porque el derecho de propiedad es materia propia de las legislaturas locales, por lo que la definición de limitaciones a la propiedad corresponde a las legislaturas de cada uno de los estados de la federación. La tesis de jurisprudencia citada también señala que las “modalidades”, o, mejor dicho, las limitaciones, deben estar establecidas en “una norma jurídica de carácter general y permanente”, lo cual hace pensar en normas incluidas en leyes, y esa suposición la confirma la frase final de la tesis, que habla de las “limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo”, con lo que queda claro que la palabra nación en la frase citada del párrafo tercero del artículo 27 constitucional debe entenderse que significa: el Poder Legislativo federal o local.

Finalmente, según el citado párrafo del artículo 27, las limitaciones deben ser aquellas que “dicte el interés público”. Busqué si hay alguna jurisprudencia o tesis de la Suprema Corte de Justicia o de los tribunales colegiados que definieran el significado de la expresión “utilidad pública” o “interés público” y, para mi sorpresa, no obtuve ningún resultado. Para concretar el significado de esa expresión conviene tener en cuenta otra semejante en el segundo párrafo del mismo artículo, donde establece que las expropiaciones podrán hacerse “por causa de utilidad pública”. Esta segunda expresión es más clara, la causa de utilidad pública es una causa final, es decir que la expropiación se haga con el fin de conseguirla, es decir un provecho para el pueblo. En cambio, la frase que se refiere a lo que “dicte el interés público” es metafórica, y parece decir “lo que resulte favorable al interés del pueblo”.

VII. Conclusiones

La Constitución Mexicana reconoce y respeta el derecho de propiedad privada sobre bienes muebles e inmuebles, con las limitaciones naturales que exige el bien común. Este reconocimiento da lugar al deber que tiene todo ciudadano y el propio Estado mexicano de respetar la propiedad privada. La posibilidad de la expropiación por causa de utilidad pública está reconocida en todos los ordenamientos jurídicos.

cos y constituye una excepción al deber de respetar la propiedad privada, pero es también un reconocimiento de que el propietario merece respeto, ya que la expropiación genera el deber de pagar una indemnización al expropiado.

Las causas de utilidad pública que justifican la expropiación en las respectivas leyes son muy numerosas y da la impresión de que podrían ser meros pretextos para privar de sus bienes a las personas, pero las mismas leyes de expropiación y las sentencias de la Suprema Corte y los tribunales colegiados han señalado reglas muy precisas para que se demuestre la utilidad pública de la obra que requiere la expropiación de bienes, con lo cual se da seguridad al derecho de propiedad privada. El monto de la indemnización que se pagar por la expropiación ha llegado a ser equitativo, por obra de las sentencias de los tribunales, que han decidido que la indemnización justa se calcula sobre la base del valor monetario actual del bien expropiado, y no del valor catastral del inmuebles, como lo preveía la Constitución.

Los propietarios afectados por una declaratoria de expropiación tienen varios recursos para defender su derecho de propiedad, si la autoridad no demuestra la utilidad pública de la obra realizar y que el bien expropiado es necesario para esa obra; pueden discutir el monto de la indemnización, y acudir al juicio de amparo en contra de su declaratoria o en contra del decreto expropiatorio. Tienen también la posibilidad de exigir la reversión en caso de que el bien expropiado no se destine a la obra para la cual fue expropiado. La facultad de imponer modalidades a la propiedad privada ha quedado acotada en sentido formal por la tesis de jurisprudencia que exige que sean establecidas en normas de carácter general, pero hace falta precisar que las modalidades son siempre limitaciones al derecho de propiedad y no su transformación en un derecho distinto.

VIII. Referencias

- Carpizo, J. y Fix Zamudio, H. (2005). Algunas reflexiones sobre la interpretación constitucional. En E. Ferrer Mac-Gregor (Ed.), *Interpretación constitucional* (tomo I). Porrúa.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917).
- Código Civil Federal (1928).

- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). (1969). San José, Organización de los Estados Americanos.
- Fernández Ruiz, J. (1999). Dominio eminente. *Diccionario jurídico mexicano* (13a. ed.). Porrúa; Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ley de Expropiación. (1936).
- Ley de Hidrocarburos. (2014).
- Real Academia Española. (1992a). Modalidad. *Diccionario de la lengua española* (21a. ed.). Espasa Calpe.
- Real Academia Española. (1992b). Transformar. *Diccionario de la lengua española* (21a. ed.). Espasa Calpe.
- Rojina Villegas, R. (1998). *Derecho civil mexicano* (9a. ed., tomo III). Porrúa.
- Tesis: PC.XIX. J/A (10a.). (2020). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, diciembre, p. 1000.
- Tesis: 175498 (9a.). (2019). *Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época, p. 1481.
- Tesis: P./J. 37/2006 (9a.). (2006). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, p. 1481.
- Tesis: P./J. 39/2006 (9a.). (2006). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, p. 1412.
- Tesis: 176551 (9a.). (2005). *Semanario Judicial de la Federación*, p. 2674.
- Tesis: I. 15º.A.3 A (9a.). (2004). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, p. 1344.
- Tesis: P./J. 65/95 (9a.). (1997). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, junio, p. 44.
- Tesis: 230064 (8a.). (1988). *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tesis aislada, p. 258.
- Tesis: (7a.) (1987a). *Semanario Judicial de la Federación*, p. 315.
- Tesis: 247281 (7a.). (1987b). *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, p. 567.
- Tesis: 246887 (7a.). (1987c). *Semanario Judicial de la Federación*, p. 294.
- Tesis: 247799 (7a.). (1986). *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, p. 217.
- Tesis: 232374 (7a.). (1983). *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, junio, p. 71.
- Tesis: (7a) (1982). *Semanario Judicial de la Federación*, p. 315.
- Tesis: 257294 (7a.). (1969). *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, p. 35.

- Tesis: 322167 (5a.). (1946). *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, p. 1789.
- Tesis: 281203 (5a.). (1927a). *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, p. 104.
- Tesis: 282361 (5a.). (1927b). *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, p. 1229.
- Tesis: 284588 (5a.). (1924). *Semanario Judicial de la Federación*, p. 1127.
- Tesis: 810040 (5a.). (1922). *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, p. 686.
- Tesis: 287659 (5a.). (1921). *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, p. 509.
- Tesis: 284588 (5a.). (1920a). *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, p. 1127.
- Tesis: 287947 (5a.). (1920b). *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, p. 132.
- Tesis: 810277 (5a.). (1920c). *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, p. 78.
- Tesis: 289888 y 289889 (5a.). (1919). *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, p. 919.
- Tesis: 290277 (5a.). (1918). *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, p. 417.
- Tesis: 217927 y 217928 (8a.). (1992). *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, p. 257.

Cómo citar

IJJ-UNAM

Adame Goddard, Jorge, "La propiedad privada en la Constitución mexicana I. El respeto a la propiedad privada", *Revista de Derecho Privado*, México, vol. 12, núm. 26, 2024, pp.3-29. <https://doi.org/10.22201/ijj.24487902e.2024.26.20129>

APA

Adame Goddard, J. (2024). La propiedad privada en la Constitución mexicana I. El respeto a la propiedad privada. *Revista de Derecho Privado*, 12(26), 3-29. <https://doi.org/10.22201/ijj.24487902e.2024.26.20129>

